



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE APELACIÓN

Expediente N°: 144-2024

Recurrente: PETRONA LEONOR GRENALD WOOD

Acto Impugnado: Resolución No. 01 del 25 de septiembre de 2024, emitida por Ministerio de Educación (Escuela María B. Rodríguez) [MEDUCA], por la cual se resolvió administrativamente el Contrato N°. 01-2023, concerniente al acto público No. 2023-0-07-09-09-CM-039426.

Magistrado Ponente: LUIS MARISCAL.

Resolución No.045-2025-TACP/Pleno de 25 de abril de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del recurso de apelación en contra de la resolución administrativa del contrato y la sanción al contratista por incumplimiento del contrato.

I. ANTECEDENTES

El Tribunal conoce en grado de apelación el recurso enunciado en el margen superior del presente escrito, interpuesto dentro del acto público No. 2023-0-07-09-09-CM-039426, convocado por el MEDUCA el día 30 de junio de 2023, a través de la plataforma de cotizaciones en línea, para el “**SUMINISTRO DE MATERIALES, MANO DE OBRA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ACERA, ESCALERA PRINCIPAL, MONOLITO Y ASTA DE BANDERA**”, con un precio de referencia de ocho mil veintitrés balboas con ochenta centésimos (B/. 8,023.80).

Conforme a lo establecido en el sistema electrónico “PanamaCompra”, la fecha y hora de presentación de propuestas se programó para el día 30 de junio de 2023, hasta las 4:00 p.m.

El acto público de marras contó con la participación de tres (3) proponentes, cuyas ofertas se detallan a continuación:

	Proponente	Precio
1.	SERVICIOS DE INGENIERÍA SANITARIA	B/. 7,450.00
2.	SUMINISTROS PG	B/. 7,541.67
3.	ANTONY ORTEGA CONSTRUCCIÓN	B/. 8,000.00



Del cuadro comparativo de propuestas publicado en el “PanamaCompra”, el **MEDUCA** seleccionó la propuesta presentada por **SUMINISTROS PG (PETRONA LEONOR GRENALE WOOD)**, toda vez que el proponente que ofertó el precio más bajo, a saber, **SERVICIOS DE INGENIERÍA SANITARIA**, desistió de la contratación, según lo expuesto en el Formulario de Seguimiento de Solicitud de Cotizaciones, publicado el día 31 de agosto de 2023, en el “PanamaCompra”.

En consecuencia, la entidad generó el procedimiento de contratación bajo la modalidad de compra No. 2023-0-07-09-09-CM-039426, en donde se publicó la nota N°. 01-2023 de 26 de junio de 2024, suscrita por el representante legal del **MEDUCA** – Escuela María B. Rodríguez, mediante la cual se le entregó al contratista **PETRONA LEONOR GRENALE WOOD**, la orden de proceder, por el monto de siete mil quinientos cuarenta y un balboas con sesenta y siete centésimos (B/. 7,541.67).

Posteriormente, el día 28 de junio de 2024, se publicó en el “PanamaCompra”, la nota aclaratoria S/N de fecha 28 de junio de 2024, emitida por la entidad contratante, mediante la cual se subsanó el contenido de la nota N°. 01-2023 de 26 de junio de 2024, indicada en el párrafo anterior.

Después, el día 06 de agosto de 2024, la entidad publicó en el “PanamaCompra”, el informe de inspección No. CJ-01 de fecha 05 de agosto de 2024, en donde se señala que *“se realizó la inspección a la escuela para verificar los trabajos realizados en el proyecto **SUMINISTRO DE MATERIALES, MANO DE OBRA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ACERA, ESCALERA PRINCIPAL, MONOLITO Y ASTA DE BANDERA**, para verificar que se cumpliera con lo indicado el proyecto, donde pudimos que la empresa **“NO REALIZO”** ninguna de las actividades estipuladas en el contrato”*.

En adición a ello, en ese mismo informe se dispuso que *“[e]ste proyecto tiene fecha de orden de proceder el día 26 de junio de 2024 con fecha de terminación el día 25 de julio de 2024, al momento de la visita no se encontró materiales ni tampoco personal de la empresa, se conversó con el Director del plantel y nos comentó que no ha recibido respuesta por parte de la contratista”*.

Tomando en cuenta lo anterior, la entidad publicó el 13 de septiembre de 2024, en el portal electrónico “PanamaCompra”, el aviso de intención de resolución administrativa del Contrato N°. 01-2023, contenido en la nota N°. 01 de 13 de septiembre de 2024.

En esa misiva, la entidad manifestó que esa decisión obedeció al *“Informe de Inspección No. CJ-01, presentado por la Dirección General de Ingeniería y Arquitectura de la Dirección Regional de Educación de Veraguas, donde dicho informe señala que el día 5 de agosto se realizó la inspección a la escuela para verificar los trabajos realizados en el proyecto [...] donde pudiera observar que la empresa **“NO REALIZÓ”** ninguna de las actividades estipuladas en el contrato”*.

En virtud de lo anterior, en el último párrafo de la citada nota, la entidad le concedió un término de cinco (5) días hábiles al contratista (**PETRONA LEONOR GRENALE WOOD**), a fin de que presentara sus descargos y las pruebas que considerara pertinentes, con el objeto de la valoración de las mismas y adoptar una decisión definitiva.



Acto seguido, se publicó en el “PanamaCompra”, la nota S/N de fecha 13 de septiembre de 2024, suscrita por **PETRONA LEONOR GRENALD WOOD**, dirigida a la entidad contratante, en donde hacen de su conocimiento que “*es nuestro interés, desistir del contrato*”.

Sobre el particular, en esa nota se detalla que “[p]or motivos económicos nos vemos forzados a desistir, no hemos avanzado con los cobros de otras obras ejecutadas y finalizadas, sabemos que no debió haber tal atraso, hemos estado resolviendo la situación para cumplir con la ejecución, pero a la fecha no ha sido posible”.

Por último, es preciso resaltar que, en esa misma nota, la contratista manifestó lo siguiente: “[e]sperando su comprensión y se me indique los términos para cancelar el contrato; quedo a sus órdenes para cualquier aclaración”.

El día 25 de septiembre de 2024, la entidad contratante publicó en el “PanamaCompra”, el acto administrativo impugnado, a saber, la Resolución No. 01 del 25 de septiembre de 2024, mediante la cual se resolvió administrativamente la Orden de Compra No. 01-2023, y se inhabilitó a la contratista, **PETRONA LEONOR GRENALD WOOD**, para contratar con el Estado, por el término de un (1) año.

En contra de la citada resolución, la contratista, a través de apoderado legal, interpuso formal recurso de apelación, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Apelación, publicado el día 04 de octubre de 2024, en el “PanamaCompra”.

Dicho esto, es preciso indicar los hechos, los argumentos y las pretensiones esbozadas por el recurrente en su escrito de apelación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL APELANTE

En el escrito de apelación, el apoderado legal de **PETRONA LEONOR GRENALD WOOD**, solicita que el Tribunal revoque y modifique la sanción de inhabilitación de un (1) año, impuesta en contra de su poderdante, y que, en su defecto, se ordene la imposición de una sanción más cónsona con la realidad. En lo medular, el representante legal de la parte actora fundamenta esa pretensión en los siguientes hechos y argumentos:

1. Luego de referirse a los antecedentes del acto público, el apoderado legal de la recurrente reconoce que hubo un incumplimiento del contrato.

Sin embargo, señala que tiene el derecho de “**solicitar una revisión de la sanción impuesta**, toda vez que mantuvimos una comunicación fluida con el administrador de la Escuela María B. Rodríguez”¹.

Al respecto, manifiesta que le comunicaron al representante legal de la entidad “*la situación de la empresa, debido a atrasos en cuentas por cobrar con otras entidades y clientes privados, provocándonos un duro golpe económico, por ello requeríamos una prórroga para hacerle frente responsablemente a nuestro compromiso, comunicándonos, que por instrucciones de la asesoría legal de MEDUCA, para solicitar prórroga debíamos iniciar la obra*”².

¹ Véase el hecho cuarto del recurso de apelación, presentado por el apoderado legal de **PETRONA LEONOR GRENALD WOOD**.

² Ídem.



2. Además, en su escrito de apelación, el apoderado legal de la parte actora aduce que se le preguntó a la entidad si se podía desistir de la obra, quien indicó que, para ello, se debía *“subir la nota al sistema, cosa que no fue posible porque la entidad no habilitó la página para ello, fue necesario asistir a la regional de Panamá compras en ciudad de Colón, para que les comunicaran al Director del plantel, **que como contratista NO podríamos tener acceso al portal**”*³.
3. Asimismo, arguye que los derechos de su poderdante están siendo vulnerados, ya que *“no solo estamos siendo sancionados, sino más bien castigados con la pena máxima de INHABILITACIÓN por un (1) año. Cuando no somos ni reincidentes, ni actuamos de mala fe, adicional señores magistrados la norma es clara en cuanto la forma de aplicación de sanciones .tal (sic) cual lo establece el DECRETO EJECUTIVO No. 439 de 10 de septiembre de 2020 [...] Específicamente el capítulo **Capítulo (sic) XXII Sanciones**”*.
4. En definitiva, solicita que, atendiendo lo dispuesto en el artículo 208 y 209 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que establecen las sanciones que pueden ser impuestas en contra de los contratistas por incumplimiento del contrato, se modifique la sanción de inhabilitación de un (1) año a una multa entre el 1% y el 10% en relación con el monto de la contratación.

Lo anterior, por cuanto que, según las normas previamente citadas, las multas entre el 1% y 10% pueden ser impuestas a los contratistas, en atención a la gravedad de la infracción, en caso de contrataciones por compra menor e incumplimientos por primera vez.

III. PRUEBA DE OFICIO

Mediante la Resolución No. 015-2025-TACP de 19 de febrero de 2025 (Pruebas), publicada el 19 de febrero de 2025, en el *“PanamaCompra”*, el sustanciador se pronunció respecto de la admisión e inadmisión de las pruebas presentadas por la recurrente.

Además, a través de esa misma resolución, se ordenó la práctica de pruebas de oficio para esclarecer hechos fundamentales para la decisión de fondo.

Al respecto, es preciso indicar que la expedición de esa resolución se sustentó en el artículo 250 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 147 de la Ley 38 de 2000, que regulan la facultad de las autoridades de segunda instancia de practicar las pruebas que sean necesarias para aclarar puntos oscuros o dudosos del proceso.

En el caso *sub judice*, se practicaron dos (2) pruebas de oficio para esclarecer hechos oscuros o dudosos: (i) la primera, dirigida al ente rector en materia de contratación estatal, a saber, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), y (ii) la otra, dirigida a la entidad contratante, esto es, al **MEDUCA** (Escuela María B. Rodríguez).

³ Op. Cit., hecho quinto.



En el caso de la **DGCP**, el sustanciador le solicitó que le certificara al Tribunal si en su registro institucional existen antecedentes de sanciones por incumplimiento de contratos u órdenes de compra, impuestas en contra de la contratista **(SUMINISTROS PG)**.

Lo anterior, a fin de atender el argumento esbozado por la recurrente, según el cual, la sanción de inhabilitación que se le impuso es desproporcionada, por cuanto que no es reincidente en el incumplimiento de contratos u órdenes de compra, ni actuó de mala fe, mientras estuvo vigente la relación contractual.

De otro lado, en relación con la prueba de informe dirigida al **MEDUCA** se buscaba conocer las razones que la condujeron a imponerle al contratista la sanción más grave entre las que tenía disponible. Sobre el particular, valga recordar que el monto de la contratación era de siete mil quinientos cuarenta y un balboas con sesenta y siete centésimos (B/. 7,541.67).

En este sentido, en tanto que era inferior a cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00) la contratista podía ser sancionada con una inhabilitación entre tres (3) meses y un (1) año, o bien, con una multa entre el 1% y 10% del valor del contrato, habida cuenta que, el monto contractual no excedía de diez mil balboas (B/. 10,000.00) [inciso 1, artículo 210 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020].

Para los efectos de las pruebas practicadas, el sustanciador les concedió a ambas instituciones un término de cinco (5) días hábiles, contado a partir de la notificación de la Resolución No. 015-2025-TACP de 19 de febrero de 2025 (Pruebas), el cual precluía el 28 de febrero de 2025, según lo indicado en los Oficios N°. 040-2025-TACP y N°. 040-2025-TACP, ambos de 19 de febrero de 2025, emitidos por la Secretaría General del Tribunal.

Así las cosas, ambas instituciones rindieron las pruebas de informe solicitadas por el sustanciador, las cuales fueron publicadas en el "*PanamaCompra*", los días 26 y 26 de febrero de 2025. En el siguiente apartado se enuncian los resultados de las pruebas de oficio practicadas en el presente caso.

a. Respuesta de la DGCP a la solicitud de certificación hecha por el magistrado sustanciador.

En el caso de la **DGCP**, esta respondió la consulta que le hiciera el sustanciador, mediante la nota N°. DGCP-DS-DJ-297-2025 de 25 de febrero de 2025, publicada el 26 de febrero de 2025, en el "*PanamaCompra*".

Al respecto, esa entidad manifestó lo siguiente en relación con la consulta hecha por el Tribunal, con la que se buscaba comprobar si en su registro institucional (sistema electrónico "*PanamaCompra*") existen o no antecedentes de sanciones por incumplimiento de contratos u órdenes de compra, impuestas en contra de **SUMINISTROS PG**, representada, legalmente, por **PETRONA LEONOR GRENALD WOOD**:

En virtud de lo solicitado, podemos informar que, luego de realizar las consultas y revisiones necesarias en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "*PanamaCompra*", se ha determinado lo siguiente:

1. Respecto a su consulta sobre si constan antecedentes de sanciones por incumplimiento de contratos u órdenes de compra en contra del contratista SUMINISTROS PG, representado legalmente por Petrona Leonor Grenald Wood, se informa que, luego de una revisión exhaustiva de los registros, no se han encontrado antecedentes de sanciones impuestas contra dicho proponente.



b. Respuesta del MEDUCA a la pregunta hecha por el magistrado sustanciador

De otro lado, el **MEDUCA** (Escuela María B. Rodríguez) respondió la pregunta que le hizo el sustanciador, a través de la nota N°. S/N de 25 de febrero de 2025, publicada en el "*PanamaCompra*".

Sobre el particular, esa entidad manifestó lo siguiente en relación con la pregunta hecha por el sustanciador, con la que se buscaba conocer por qué no ejerció la facultad que le concede el numeral 1 del artículo 210 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, en donde se señala que las entidades contratantes pueden aplicar multas por incumplimiento de contrato de entre 1% al 10% del monto del contrato, en caso de que este no exceda de diez mil balboas (B/. 10,000.00):

La sanción impuesta se fundamenta en los siguientes aspectos:

1. Incumplimiento constatado: La empresa dirigida por su representante legal, **PETRONA LEONOR GRENALD WOOD**, aduce que se le pregunto a la entidad si se podía desistir de la obra, quien indico que, para ello, se debía "subir la nota al sistema, cosa que no fue posible porque la entidad no habilitó la página para ello, fue necesario asistir a la Regional de Panamá Compras en ciudad de Colón, para que les comunicaran al Director del plantel, que como contratista **NO** podríamos tener acceso al portal.
2. La empresa ya había advertido previamente sobre la necesidad de extender el plazo, y nosotros sobre la necesidad de cumplir con los requerimientos de la comunidad educativa. A pesar de ello, la empresa persistió en su actitud, lo que a nuestro parecer agrava la falta.
3. El incumplimiento generó mucho retraso y el descontento de la comunidad educativa, llámese padres de familia, docentes, etc, quienes son los principales afectados.
4. A pesar de los requerimientos de nuestra parte, no mostró una actitud colaborativa en el sentido, de subsanar el incumplimiento ni ofrecer explicaciones satisfactorias al respecto. Aun a la fecha no hemos podido lograr las mejoras de infraestructura en el plantel educativo por lo que requerimos a este Tribunal, se logre finiquitar dicho proceso administrativo con la sanción impuesta para brindar a nuestros estudiantes una mejor calidad de educación y seguridad en nuestro plantel.

De igual forma, el representante legal de la entidad contratante indicó lo siguiente en la nota citada *ut supra*:

Por lo que, a nuestro parecer, la sanción impuesta es proporcional a la gravedad del incumplimiento debido a que como esta empresa existen muchas más en la que nuestros estudiantes no pueden gozar de una buena infraestructura dentro de su derecho a la educación, privando de una buena seguridad para ellos.



IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Después de resumir el resultado de las pruebas de oficio practicadas por el sustanciador, el Tribunal considera que, lo procedente, es confirmar el acto de resolución administrativa del contrato y modificar o reemplazar la sanción impuesta a la contratista por el incumplimiento de sus obligaciones contractual, pues esta parece es desproporcionada en relación con los hechos y los fines que con ella se buscaban.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 140 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 210 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 2020, que reglamenta dicha excerta legal. En los párrafos subsiguientes se explicitan las razones fáctico-jurídicas por las que, el Tribunal, ha arribado a esa conclusión.

a. Sobre la facultad sancionatoria de las entidades contratantes y el principio de proporcionalidad.

Antes de referirnos a la cuestión enunciada en el título que antecede, conviene reiterar algunos aspectos generales sobre nuestro sistema jurídico de contratación estatal. Ello, a fin de destacar cómo los principios que integran ese ordenamiento jurídico deben ser seguidos e implementados por las entidades licitantes y contratantes en todas las etapas del procedimiento.

Como primer punto, es preciso recordar que nuestro sistema jurídico de contratación pública ha sido desarrollado por el legislador a la luz del artículo 266 de la Constitución Política (2004) que consagra dos elementos clave en relación con la adquisición de bienes, obras y servicios, con fondos públicos.

Veamos el tenor literal del párrafo segundo de la citada norma constitucional, para mayor abundamiento de las partes:

“Artículo 266. (...) La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”. (El subrayado es nuestro).

En el caso de la plena justicia en la adjudicación, es basta la jurisprudencia que se ha dictado en relación con su alcance. Sin embargo, a los efectos de la presente resolución, se destaca lo indicado por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de 27 de abril de 2009, en donde se refirió, bajo los siguientes términos, a ese elemento:

“Por su lado, el trámite de selección de contratista debe alcanzar también la plena justicia en la adjudicación, con lo cual se quiere significar que el procedimiento debe ceñirse a criterios de legalidad, objetividad, debido proceso, igualdad de trato entre los oferentes, publicidad, transparencia, lealtad, libre concurrencia, entre otros”. (El subrayado es nuestro).

Si bien el constituyente estableció en el artículo 266 que en toda licitación se debe asegurar el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación, ello no quiere decir que, esos principios, solo se deben aplicar en la etapa de selección de contratista; todo lo contrario: lo que la norma constitucional busca garantizar es que todas las actuaciones del Estado en el ámbito de la contratación pública respondan a los preceptos de mayor beneficio y plena justicia.



Por ello, cobra especial relevancia el precedente citado en párrafos anteriores, en donde se sostuvo que, el segundo principio contemplado en el artículo 266 de la Constitución (es decir, el de la plena justicia) lo que quiere significar es que el procedimiento de contratación estatal (que engloba tanto la etapa precontractual como la contractual y de ejecución) debe ceñirse a los criterios de legalidad, objetividad, debido proceso, publicidad y transparencia.

En el presente caso se observa que la sanción de inhabilitación decretada en contra de la contratista, si bien aparenta ser legal en tanto que el procedimiento para la resolución administrativa del contrato siguió los pasos y las etapas que la ley exige para su aplicación; la misma, no parece atender el elemento concerniente a la plena justicia.

Ello, por cuanto que desatendió otras normas que regulan las actuaciones de las entidades contratantes, las cuales buscan limitar la discrecionalidad de los servidores públicos y garantizar la proporcionalidad de las medidas y las sanciones que se aplican a los proponentes y/o contratistas.

Téngase en cuenta que el artículo 140 de la Ley 22 de 2006, señala que cuando un contratista incurre en incumplimiento, este puede ser sancionado con multa o inhabilitación, la cual se decretará “en atención a la gravedad de la infracción, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados”. (El subrayado es nuestro).

En el caso de la multa por incumplimiento del contrato, su aplicación —que debe ser gradada entre el 1% y el 15% del monto del contrato— se encuentra limitada para los casos de “proveedor único, contratación menor o en casos debidamente justificados” (artículo 141, Ley 22 [2006]). (El subrayado es nuestro).

En tanto, en el caso de la inhabilitación, esta debe ser aplicada de acuerdo con el monto del contrato, por lo que, al presente caso, le era aplicable lo normado en el inciso 1 del artículo 142 de la Ley 22 de 2006, que señala que, cuando un contratista incurre en incumplimiento y el contrato no excede de cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00)⁴, la inhabilitación debe ser de tres (3) meses a un (1) año.

De lo indicado anteriormente, se colige que la entidad estaba facultada para imponerle al contratista una de las siguientes sanciones: (i) multa por incumplimiento del contrato, que podía ser gradada entre el 1% y 15% del valor del contrato, o bien (ii) inhabilitación por incumplimiento, cuyo término podía establecerse entre tres (3) meses y un (1) año.

Como lo indica la norma citada *ut supra*, la determinación de la sanción a ser aplicada por el incumplimiento del contrato recae en el representante legal de la entidad, a quien le corresponde aplicarla, de acuerdo con los siguientes criterios: (i) la gravedad de la infracción, (ii) la reincidencia [en el incumplimiento de contratos], y (iii) la magnitud del daño y los perjuicios causados.

Lo anterior implica que, quien ostenta la representación legal de la entidad, debe analizar los hechos y las pruebas que obran en su expediente administrativo, a fin de identificar qué sanción es la que más se *ajusta* al tipo de relación que mantuvo con la persona (natural o jurídica) con la que formalizó la relación contractual.

Lo dicho hasta el momento demuestra una cuestión aparentemente irrefutable, a saber: que las entidades contratantes, al momento de tasar la sanción por el incumplimiento del contrato, mantienen un amplio margen de libertad en cuanto a la

⁴ Téngase en cuenta que el Contrato No. 01-2023, era de B/. 7,541.67.



elección del medio o alternativa que, a su parecer, resulta más compatible con la relación que mantuvo con el contratista.

Empero, como toda atribución o facultad de derecho público, esta no es absoluta, pues se encuentra limitada por una serie de principios que deben ser observados por los operadores jurídicos (entidades contratantes), entre los cuales se encuentra el de proporcionalidad.

En efecto, si bien el artículo 140 de la Ley 22 de 2006, no se refiere explícitamente a la proporcionalidad como un elemento que se debe tener en cuenta para el establecimiento de la sanción por incumplimiento, el mismo está implícito en él, pues establece que la entidad debe imponer la sanción en base a los criterios enunciados.

Es más, el mismo artículo 140 de la Ley 22 de 2006, señala “[e]l Órgano Ejecutivo reglamentará la gradación de las sanciones y la progresión de estas”, lo que sugiere que, las entidades contratantes, antes de aplicar la sanción más grave, deben considerar la oportunidad de la sanción menos gravosa para el contratista.

Jorge Coviello, al referirse al principio de proporcionalidad, señala que este comprende los siguientes tópicos:

“(i) que la medida sea adecuada —o apropiada— para el resultado buscado, lo que quiere decir que el medio sea legal y que sirva para el fin buscado [...]; (ii) que la medida adecuada sea necesaria, en el sentido de que la autoridad no tiene otro mecanismo a su disposición que sea menos lesivo a la persona afectada; y (iii) que la medida no sea desproporcionada con las restricciones que impone, a lo cual también se denomina proporcionalidad en sentido estricto y en donde importa un balance de valores o intereses en juego”⁵. (El subrayado es nuestro).

De otro lado, Marín Hernández, al definir la proporcionalidad de los actos administrativos, señala que esta se refiere a “la relación de adecuación entre medios y fines, entre medida adoptada y objetivos perseguidos [...] partiendo de una correcta comprobación de la existencia [de los hechos en que se sustenta] y de una apropiada calificación jurídica de la realidad fáctica sobre la que quiere operarse”⁶. (El subrayado es nuestro).

Asimismo, el citado autor señala que:

“El principio de proporcionalidad en las relaciones entre el poder pública y los ciudadanos se traduce en la exigencia de que cualquier limitación introducida por él a los derechos de estos o, en general, al ámbito de la libre autodeterminación del individuo solo puede ser posible en cuanto resulta estrictamente imprescindible para la salvaguarda o para la consecución del interés público en cuya virtud la medida en cuestión es adoptada”. (El subrayado es nuestro).

b. Sobre la aparente desproporcionalidad de la sanción de inhabilitación impuesta a la contratista.

Teniendo en cuenta lo anterior, todo apunta a que la sanción de inhabilitación de un (1) año, decretada en contra de la contratista, parece ser desproporcionalidad en relación con los hechos y las pruebas que constan en el expediente.

⁵ JORGE COVIELLO, P. (2011): “El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo”, *Revista de Derecho PUCP*, n.º 67 (junio), 139-53.

⁶ MARÍN HERNÁNDEZ, H. (2018): *El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo colombiana* (Bogotá, DGP Editores, S. A.).



Lo anterior, por cuanto que la entidad no parece haber realizado una correcta investigación de los antecedentes de la contratista, en relación con su reincidencia en el incumplimiento de contratos públicos, además de que la entidad se sustenta en criterios jurídicos indeterminados como el “*descontento de la comunidad educativa*”.

A criterio del Tribunal, la entidad parece haber desconocido que el Contrato No. 01-2023, se derivó de un acto público celebrado bajo la modalidad de una compra menor, por lo que resultaba directamente aplicable lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 210 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que señala:

“Artículo 210. Gradación y progresión de la multa por incumplimiento de contrato. Cuando se trate de proveedor único, contratación menor o en casos debidamente justificados, las entidades podrán aplicar multa por incumplimiento de contrato, de acuerdo con lo siguiente:

1. En contratos u órdenes de compra cuyos montos no excedan de diez mil balboas (B/. 10 000.00), y el incumplimiento sea por primera vez, de 1 % al 10 % del valor total del contrato u orden de compra, y en casos de reincidencia hasta el 15 % del valor total del contrato u orden de compra”.
(El subrayado es nuestro).

De la transcripción de esta norma especial, se colige que, si se trata de compras de menos de diez mil balboas (B/. 10,000.00), como es el presente caso, la primera opción es que la entidad considere la multa y en su defecto, y sobre todo en razón de situaciones agravantes, luego vea la necesidad de la inhabilitación.

Y es que, si bien las entidades contratantes tienen la obligación de promover las acciones de responsabilidad en contra de los contratistas, en caso de que estos incumplan los términos pactados en los contratos y los pliegos de cargos (inciso 4, artículo 21, Ley 22 [2006]), no por ello deben acudir, de forma directa e inmediata, a la sanción más grave y perjudicial de todas.

Huelga señalar que la **DGCP** manifestó en su prueba de informe que “luego de una revisión exhaustiva de los registros, no se han encontrado antecedentes de sanciones impuestas en contra de dicho proponente [es decir, **SUMINISTROS PG (PETRONA LEONOR GRENALD WOOD)**]”. (El subrayado es nuestro).

En este sentido, si bien “*el incumplimiento [pudo haber generado] retraso[s] y el descontento de la comunidad educativa, llámese padres de familia, docentes, etc., quienes son los principales afectados*”, no se puede perder de vista que el monto contractual parece ser ínfimo en relación con los perjuicios que podría ocasionarle a la contratista una sanción tan grave y lesiva a sus derechos e intereses como lo es la de la inhabilitación por el término de un (1) año.

En definitiva, a criterio del Tribunal, la sanción impuesta no corresponde ni con el monto del contrato (B/. 7,541.67) ni con los posibles daños causados al Estado, sino que es totalmente desproporcionada y asimétrica, porque desconoció el resto de las opciones con las que podía sancionar a la contratista, limitando su examen, única y exclusivamente, a la aplicación de la más gravosa y perjudicial de todas (última en el orden de prelación).

c. Conclusión general.

A mayor abundamiento, no se puede perder de vista que las últimas reformas realizadas a la Ley 22 de 2006, introdujeron mecanismos de selección preferente



en los procedimientos de selección de contratista celebrados bajo la modalidad de compras menores.

En efecto, con estos cambios, el Estado se propuso promover el crecimiento de las micro o pequeñas empresas, para lo cual se dispuso en el artículo 88 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 2020, que:

“[c]uando se realicen actos de contratación menor en los cuales participen micro o pequeñas empresas y empresas no mipes, la entidad seleccionará la propuesta presentada por la micro o pequeñas empresas, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayo de un 5% en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa mipe”. (El subrayado es nuestro).

Además, en el caso de las compras menores realizadas por cotización en línea (como la del presente caso), la guía de uso de esta plataforma (desarrollada por la **DGCP**), establece otro mecanismo de selección preferente en favor de las micro, pequeña o medianas empresas, en tanto que señala que:

“Cuando se presenten cotizaciones iguales en precio y que cumplan con los aspectos técnicos y los requerimientos mínimos exigidos por la Entidad, ésta escogerá al proveedor que acredite su condición de micro, pequeña o mediana empresa (mipyme).” (El subrayado es nuestro).

En el caso *sub judice*, consta en el “PanamaCompra” que la contratista (**PETRONA LEONOR GRENALD WOOD**) acompañó su propuesta de una Constancia de Inscripción de Registro Empresarial de 25 de octubre de 2021, emitida por la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (**AMPYME**) de la que se podría presumirse que ostentaba la condición de micro o pequeña empresa.

Veamos el contenido de la certificación de registro empresarial en la **AMPYME**, presentada por la contratista durante el procedimiento de selección o etapa precontractual:

FORM-58267-CC-2021



REPÚBLICA DE PANAMÁ

GOBIERNO NACIONAL

AMPYME

AUTORIDAD DE LA MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

Constancia de Inscripción
Registro Empresarial

(Ley 33 del 2000 - Artículo 11)
(Ley 72 del 2009 - Artículo 14)

Fecha de Inscripción: 25/10/2021

Representante Legal: Petrona Leonor Grenald Wood

Cédula: 3-91-957

R.U.C: 3-91-957 D.V: 32

Nombre de Razón Social:

Nombre Empresa: SUMINISTROS PG

Etapas: En funcionamiento.

Tipo de Negocio: Industria

Natural

Sin facturación



Registro Empresarial - Sede Administrativa

Colón (CC)

Emitida: 25/10/2021

Código de verificación
65018a51-996b-4a77-8a1c-e3a1d08a71b





En este orden de ideas, la sanción establecida no solo es desproporcionada en relación los hechos, las pruebas y los fines buscados por medio de ella, sino que desconoce el espíritu de las últimas reformas hechas a la Ley 22 de 2006, que buscan la promoción de las micro o pequeñas empresas o bien, una mayor participación de estas en los actos públicos de selección de contratista.

Y es que, la misma, parece ir en contravía de la intención de legislador, porque, de mantenerse la sanción impuesta, podría provocar un efecto totalmente adverso al indicado, es decir: el de la posible quiebra de contratista (micro o pequeña empresa) por causa de una inhabilitación por un tiempo descomedidamente largo.

Por las razones enunciadas, el pleno del Tribunal acoge la pretensión esbozada por el recurrente, en el sentido que a su poderdante (**SUMINISTROS PG**) se le aplique una multa por incumplimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 210 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

De forma específica, el Tribunal estima procedente reemplazar la sanción máxima de la inhabilitación contemplada en el inciso 1 del artículo 142 de la Ley 22 de 2006, por la sanción máximo de la multa, en caso de incumplimiento por primera vez, equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato, el cual se suscribió por un monto total de siete mil quinientos cuarenta y un balboas con sesenta y siete centésimos (B/. 7,541.67).

De ahí que, la sanción aplicable al presente caso es la de una multa correspondiente a setecientos cuarenta y cinco balboas con diecisiete centésimos (B/. 745.17), la cual debe ser pagada e ingresada al Tesoro Nacional, en base a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 141 de la Ley 22 de 2006, que dice:

“Las sumas que se paguen en este concepto [multa por incumplimiento del contrato, en casos de contratación menor] ingresarán al Tesoro Nacional”. (El subrayado es nuestro).

Además, es preciso destacar que le corresponde a la entidad contratante proceder de acuerdo con la normado en el artículo 16 de la Ley 22 de 2006, en donde se señala que:

“Recaerá en el jefe de compras remitir a la Dirección General de Contrataciones Públicas, dentro del término establecido en el reglamento, copia de la resolución que resuelve administrativamente el contrato y sanciona al contratista por incumplimiento del contrato u orden de compra”. (El subrayado es nuestro).

Ello, en estricta concordancia con el párrafo segundo del artículo 207 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 2020, en donde se indica lo siguiente en relación con las obligaciones de los jefes de los departamentos de compras:

“Cuando la resolución emitida por la entidad sea objeto del recurso de apelación, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, una vez decidido el recurso, devolverá el expediente a la institución, que contará con un término de cinco días hábiles contados a partir de su recibo, para remitir la resolución a la Dirección General de Contrataciones Públicas para el registro correspondiente”. (El subrayado es nuestro).

Asimismo, se advierte que el incumplimiento en relación con el pago de la multa indicada anteriormente constituye una causal de incapacidad para contratar con el Estado, en tanto que el inciso 1 del artículo 24 de la Ley 22 de 2006, señala que:

“Artículo 24. Incapacidad legal para contratar. Podrán contratar con las entidades estatales las personas naturales capaces conforme al derecho



común, y las personas jurídicas legalmente constituidas, sean nacionales o extranjeras, siempre que no se encuentren comprendidas dentro de alguna de las situaciones siguientes:

1. Estar morosas en el pago de la multa por incumplimiento de contrato u orden de compra o encontrarse inhabilitadas para contratar con el Estado" (El subrayado es nuestro).

Todo lo anterior, por cuanto que las pruebas que obran en autos demuestran que, la contratista, no mantiene antecedentes de incumplimiento; por lo que se le debió aplicar lo normado en el inciso 1 del artículo 210 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, a fin de cumplir con el mandato constitucional relativo a garantizar la plena justicia en la contratación.

Dicho esto, se destaca que, al tenor del numeral 6 del artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020: "[l]os servidores públicos que intervengan en los actos de selección de contratista deberán cumplir con los términos establecidos en la presente Ley, la omisión a esta disposición se considerará como una falta administrativa y será sancionada con multa, conforme a lo establecido en el artículo 18". (El subrayado es nuestro).

Igualmente, es preciso recordar que, conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 146, de esa misma excerta legal, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Pública es competente para "[i]mponer multa contra los servidores públicos que no acaten sus decisiones". (El subrayado es nuestro).

En consecuencia, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. 1 del 25 de septiembre de 2024, emitida por el Ministerio de Educación (Escuela María B. Rodríguez), mediante la cual se resolvió administrativamente el Contrato No. 01-2023, relacionado con el acto público No. 2023-0-07-09-09-CM-039426, para el **"SUMINISTRO DE MATERIALES, MANO DE OBRA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ACERA, ESCALERA PRINCIPAL, MONOLITO Y ASTA DE BANDERA"**, suscrito con **SUMINISTROS PG (PETRONA LEONOR GRENALD WOOD)**, por la suma de siete mil quinientos cuarenta y un balboas con sesenta y siete centésimos (B/. 7,541.67).

SEGUNDO: MODIFICAR la sanción de inhabilitación de un (1) año impuesta **SUMINISTROS PG (PETRONA LEONOR GRENALD WOOD)**, contenida en el inciso segundo de la Resolución No. 1 del 25 de septiembre de 2024, emitida por el Ministerio de Educación (Escuela María B. Rodríguez), toda vez que los hechos y las pruebas que obran en autos demuestran que es desproporcionada en relación con los fines buscados, y **MULTAR** a **SUMINISTROS PG (PETRONA LEONOR GRENALD WOOD)** a pagar la suma de setecientos cuarenta y cinco balboas con diecisiete centésimos (B/. 745.17).

TERCERO: DEVOLVER el expediente administrativo contentivo del acto público No. 2023-0-07-09-09-CM-039426, al Ministerio de Educación (Escuela María B. Rodríguez), conformado por un (1) tomo de ciento un (101) fojas útiles, el cual fue enviado al Tribunal, por medio de la nota S/N de 17 de octubre de 2024, visible a foja N°. 0027 del expediente jurídico.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas

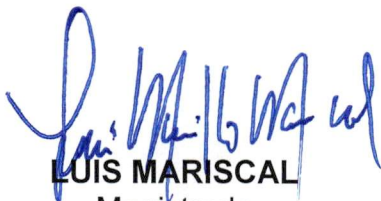
“PanamaCompra”; notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

CUARTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y que, contra la misma, no se admitirá recurso alguno; salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 144-2024, previa anotación en el registro respectivo.

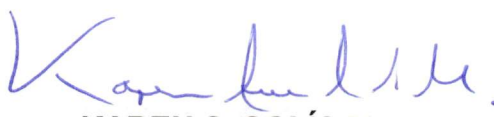
FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, y Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

Notifíquese y cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General, Encargada

